

10.24358/ODK\_2016\_02\_07



## KWALIFIKACJA WARTOŚCI ZABYTKU W ŚWIELE PRAWA STANÓW ZJEDNOCZONYCH AMERYKI PÓŁNOCNEJ

*Qualification of the value of the monument in the light of the law  
of the United States of America*

Wojciech Kowalski\*

**SUMMARY:** This article examines value-based selection criteria applied in classification of historic monuments and sites in American legislation. Furthermore, the author of this article arrives at conclusions which could be applied in the Polish provisions of law. In the USA, there are two registers of historic monuments and sites, i.e. National Register of Historic Places and National Historic Landmark Register which consists of buildings, districts, objects, sites, or structures that are officially recognized by the United States government for their outstanding historical significance. In both cases, the requirements which the properties, objects, and sites to be entered into the register must meet are defined very precisely. Moreover, detailed monument valuation criteria,

different for each category, can support the decision on listing a monument or site. The author of this article analyses these criteria and concludes that they could provide a basis for developing interpretation guidelines for applying provisions of the Polish Act on Protection and Guardianship of Monuments and Sites. These instructions would help historic preservation officers assess values of properties and sites. Their decisions would be therefore less intuitive and subjective but based on specific criteria. This would result in value assessments being standardised in the entire country.

**KEY WORDS:** values of historic monuments and sites.

W opublikowanym w ubiegłym roku artykule na temat wartości jako kryterium kwalifikacyjnego zabytku w prawie wewnętrznym i międzynarodowym przedstawiłem całe spektrum możliwych tutaj i w różny sposób stosowanych rozwiązań legislacyjnych<sup>1</sup>. Jak podkreśliłem w podsumowaniu, kryteria te formułowane są na ogół bardzo ogólnie pozostawiając wiele swobody stosującym je organom. Zauważyłem jednocześnie, iż korzystnie na tym tle wyróżnia się prawo obowiązujące w USA, gdzie ustawowe kryteria syntetyczne uzupełnione są szczegółowymi wytycznymi, wskazującymi właściwy sposób ich interpretacji. System ten jest w moim przekonaniu bardzo interesujący i warto poświęcić mu więcej uwagi w odrębnym studium, a także zasugerować wynikające z takiej analizy wnioski dla praktyki polskiej.

Nie wchodząc w szczegóły historycznego rozwoju prawa ochrony dziedzictwa kulturowego w USA wystarczy przypomnieć, że pierwsze decyzje w tym zakresie w postaci ustanowienia

\* Prof. Wojciech Kowalski, Faculty of Law and Administration, University of Silesia  
<https://orcid.org/0000-0001-6532-9796>

<sup>1</sup> W. Kowalski: *Wartość jako kryterium kwalifikacyjne zabytku w prawie wewnętrznym i międzynarodowym*. W: B. Szmygin (red): *Systemy wartościowania dziedzictwa. Stan badań i problemy*. Politechnika Lubelska, PKN ICOMOS, Lublin – Warszawa 2015, str. 111–136.

przez Kongres parków narodowych podjęto dopiero w końcu XIX wieku (Yellowstone 1872), a pierwsza ustawa federalna poświęcona dziedzictwa przyjęta została dopiero w 1906 roku<sup>2</sup>. W zakresie metodyki kwalifikacji obiektów jako zabytków narodowych wyraźnie opierała się ona na ówczesnych wzorcach europejskich, skoro jako national monument rozumiano „historyczny zabytek, historyczna i prehistoryczna struktura, i inne obiekty o znaczeniu historycznym lub naukowym”<sup>3</sup>. Podejście to utrzymane zostało w następnych federalnych aktach prawnych, czasem z pewnymi modyfikacjami. Na przykład, w ustawie z 1935 roku czytamy w preambule, że polityką państwa jest „zachowywanie dla publicznego użytku historycznych miejsc, budowli i obiektów o znaczeniu narodowym (...)”, a jak dalej wyjaśniono chodzi tu o obiekty posiadające „wyjątkową wartość w zakresie upamiętniania lub ilustrowania historii Stanów Zjednoczonych” (Sec. 2 (b))<sup>4</sup>. Akt ten wprowadził także dodatkowe kryterium „znaczenia archeologicznego” (archaeological significance, Sec. 2 (g)), definiowanego jako „wartość archeologiczna” (archaeological interest) z elementem granicznym minimalnej dawności 100 lat<sup>5</sup>.

Dalej rozbudowany system kryteriów wprowadzono w ustawie z 1966 roku, która określa warunki wpisu zabytków (designation) do Narodowego Rejestru Miejsc Historycznych (The National Register of Historic Places). Prowadzi go Minister Spraw Wewnętrznych (Secretary of Interior), który wpisuje do niego „dystrykty, miejsca, budowle, struktury, i obiekty posiadające znaczenie dla amerykańskiej historii, architektury, archeologii, techniki i kultury”<sup>6</sup>. Wprawdzie wskazane tu kryteria nadal mają charakter syntetyczny, ale dzięki badaniom i szerokiej dyskusji w fachowej literaturze amerykańskiej<sup>7</sup> opracowano szczegółowe wytyczne dla dokonywania oceny konkretnych zabytków w ich świetle, których wynik jest podstawą wpisu do rejestru lub jego odmowy.

Wytyczne te są elementem procedury wpisu zabytków do rejestru i jako takie stosowane są w ramach tej procedury przez Służbę Parków Narodowych, działającą w strukturze Ministerstwa

<sup>2</sup> Federal Historic Preservation Laws. National Park Service. U.S. Department of Interior, Washington D.C. 1989–1990, Introduction.

<sup>3</sup> The Antiquities Act of June 8, 1906, 16 U.S.C. str. 431–432, Public Law 59–209 (June 8, 1906)., Sec. 2: That the President of the United States is hereby authorized, in his discretion, to declare by public proclamation historic landmarks, historic and prehistoric structures, and other objects of historic or scientific interest (...).

<sup>4</sup> The Historic Sites Act of August 21, 1935, 16 U.S.C., str. 461 et seq., Public Law 74–292 (August 21, 1935): Declaration of Policy: (...). That is hereby declared that it is a national policy to preserve for public use historic sites, buildings and objects of national significance for the inspiration and benefit of the people of the United States. Sec. 2 (b): Make a survey of historic and archaeological sites, buildings, and objects for the purpose of determining which possess exceptional value as commemorating or illustrating the history of the United States.

<sup>5</sup> Archeological Resources Protection Act of October 31, 1979, 16 U.S.C., str. 470aa–470mm, Public Law 96–96 (October 31, 1979), Sec. 3 (1): The term “archaeological resource” means any material remains of past human life or activities which are of archaeological interest (...). No item shall be treated as an archaeological resource (...) unless such item is at least 100 years of age.

<sup>6</sup> The National Historic Preservation Act of October 15, 1966, 16 U.S.C., str. 470 et seq. Public Law 89–665 (October 15 1966), Sec. 101. (a) (1) (A): The Secretary of the Interior is authorized to expand and maintain a National Register of Historic Places composed of districts, sites, buildings, structures, and objects significant in American history, architecture, archaeology, engineering and culture.

<sup>7</sup> Por., między innymi, Values and Heritage Conservation. Research Report. The Getty Conservation Institute, Los Angeles 2000.

Spraw Wewnętrznych (U.S. Department of Interior, National Park Service). Opublikowane zostały w Biuletynie Narodowego Rejestru Zabytków (National Register Bulletin) jako Kryteria Oceny Rejestru Narodowego (National Register Criteria for Evaluation)<sup>8</sup>. Nie są to przepisy prawne w ścisłym rozumieniu tego określenia, ale ich stosowanie jest obowiązkowe i powszechnie akceptowane. Przy całej odmienności systemu prawa amerykańskiego można ogólnie powiedzieć, że mają one charakter quasi normatywny.

Jak wynika z cytowanej wyżej definicji zabytku kwalifikującego się do wpisu głównym kryterium jest „znaczenie/doniosłość” (significance) jakie musi mieć dany obiekt dla „amerykańskiej historii, architektury, archeologii, techniki i kultury”. Samo pojęcie „znaczenia” nie jest dalej definiowane, ale, jak podkreśla się w literaturze<sup>9</sup>, spełnia się przez wystąpienie dwóch czynników, ważności historycznej lub kulturalnej (historical and cultural importance) oraz przez wartość architektoniczną (architectural value). Ich wystąpienie w kontekście konkretnego obiektu ocenia się w świetle szczegółowych wytycznych zawartych w National Register Criteria for Evaluation. Zgodnie z tymi wytycznymi kryterium „znaczenia” spełniają „dystrykty, miejsca, budowle, struktury i obiekty, które cechuje integralność miejsca, projektu, otoczenia, materiałów, wykonania, wrażenia i związku, a ponadto:

- A. Są związane z wydarzeniami, które miały istotny wpływ na bieg naszej historii<sup>10</sup>.
- B. Są związane z życiem znaczących osobistości w naszej przeszłości<sup>11</sup>.
- C. Ucieleśniają odróżniające się cechy typu, okresu, sposobu konstruowania lub są pracami mistrzów, albo posiadają wysoką wartość artystyczną, albo są znaczące i wyróżniające się, których elementy mogą być pozbawione cech wyróżniających się indywidualnie<sup>12</sup>.
- D. Zawierają w sobie lub prawdopodobnie zawierają ważną informację historyczną lub prehistoryczną<sup>13</sup>.

Wyjaśniając ten obszerny i złożony przepis zacząć trzeba od fundamentalnego dla doniosłości definiowanego obiektu pojęcia jego integralności. Oznacza ona w omawianym przypadku stopień kompletności jego zachowania w odniesieniu zarówno do architektury jak i aspektu historycznego. Badanie tak rozumianej integralności winno odpowiedzieć na pytanie, w jakim stopniu, jak dobrze, oceniany obiekt reprezentuje dany okres lub zagadnienie, które ma ilustrować. Zgodnie z omawianą, szczegółową instrukcją, w ocenie stanu zachowania integralności poddaje się analizie następujące, wskazane wyżej, aspekty ocenianego obiektu:

- Położenie, (location).
- Projekt, (design).

<sup>8</sup> Por., National Register Criteria for Evaluation. Washington, D. C., U.S. Department of the Interior. [www.nps.gov/nr/publications/bulletins/nrb15/nrb15\\_2.htm](http://www.nps.gov/nr/publications/bulletins/nrb15/nrb15_2.htm)

<sup>9</sup> N. Tyler, T. J. Ligibel, I. R. Tyler: *Historic Preservation*. New York, London 2009, str. 135.

<sup>10</sup> A. That are associated with events that have made a significant contribution to the broad patterns of our history.

<sup>11</sup> B. That are associated with the lives of a significant persons in our past .

<sup>12</sup> C. That embody the distinctive characteristics of a type, period, or method of construction, or that represent the work of a master or that possess high artistic values, or that represent a significant and distinguishable entity whose components may lack individual distinction.

<sup>13</sup> D. That have yielded or may be likely to yield, information important in history or prehistory.

- Otoczenie, (setting).
- Materiały, (materials).
- Wykonanie, (workmanship).
- Wrażenie, (feeling).
- Związek, (association).

Położenie obiektu (location) rozumiane jest dosłownie, to znaczy chodzi o usytuowanie konkretnego obiektu lub miejsca historycznego wydarzenia w przestrzeni rozumianej szeroko. Jako projekt (design) należy rozumieć układ elementów tworzących formę, plan, przestrzeń, strukturę i styl obiektu. Otoczenie (setting) to fizyczne, bezpośrednie otoczenie obiektu, otaczająca go przestrzeń w rozumieniu węższym, a materiały (materials) to budulec, z którego wykonano obiekt w danej epoce. Z kolei wykonanie (workmanship) oceniane jest pod kątem dokumentowania umiejętności rzemieślniczych danej kultury w danym okresie, zaś wrażenie (feeling) dotyczy estetycznego lub historycznego oddziaływania wywoływanego przez obiekt jako pochodzący z danej epoki. Element związku (association) wskazuje istnienie bezpośredniego związku obiektu z wydarzeniem historycznym lub postacią<sup>14</sup>.

Na podstawie dokumentacji zebranej w toku badania wszystkich wyżej wymienionych cech obiektu można ocenić, czy spełnia on jedno lub więcej z wymienionych wyżej czterech podstawowych kryteriów, przy czym oczywiście spełnienie więcej niż jednego z nich zwiększa szanse zakwalifikowania obiektu do ochrony. A mianowicie:

Ad. A. Dla spełnienia warunku związku danego obiektu ze zdarzeniami, które dały znaczący wkład do historii Ameryki<sup>15</sup> wystarczy, że zabytek związany jest z pojedynczym, bardzo ważnym wydarzeniem historycznym, a dobrym przykładem takiego obiektu jest Sala Forda w Waszyngtonie, gdzie został zastrzelony pierwszy Prezydent USA Abraham Lincoln.

Ad. B. Kryterium związku z życiem znaczącej osobistości w przeszłości Ameryki określa się skrótowo jako „Jerzy Waszyngton spał tutaj”. Przykładami noszącymi cechy takiego związku są, między innymi, pole bitwy Fort Necessity, na którym tenże Waszyngton stoczył swoją pierwszą bitwę, czy posiadłość Graceland, gdzie mieszkał i tworzył Elvis Presley. Do tego rodzaju obiektów i miejsc nie zalicza się zwykle miejsc urodzenia lub pochówku znanych osób, gdyż nie są one związane z ich działalnością w historii kraju<sup>16</sup>.

Ad. C. Trzecie kryterium to ucieleśnianie przez analizowany obiekt odróżniających się cech typu, okresu, sposobu konstruowania lub bycie pracą mistrza, albo posiadanie wysokiej wartości artystycznej, albo bycie obiektem znaczącym i wyróżniającym się, przy czym jego czci składowe mogą być pozbawione cech wyróżniających się indywidualnie. To kryterium pozwala zaliczyć do zabytków o narodowym znaczeniu każdy dobry przykład architektury, reprezentujący konkretny styl lub sposób budowania w danej epoce. Jako egzemplarz takiego zabytku podaje się terminal TWA, zbudowany w 1962 roku na podstawie projektu Eero Saarinen na lotnisku J. F. Kennedygo w Nowym Jorku.

Ad. D. Aby spełnić kryterium ostatnie obiekt i miejsce jego położenia musi przynosić lub prawdopodobnie przynosić ważną informację historyczną lub prehistoryczną. Innymi słowy chodzi tu

<sup>14</sup> Supra, str. 138.

<sup>15</sup> Wszystkie przykłady ilustrujące spełnienie czterech omawianych kryteriów za, supra, str. 136–137.

<sup>16</sup> Supra, str.136.

o spełnienie warunku dowodu dawnych kultur lub zdarzeń, a przykładem takiego zabytku jest stary cmentarz afrykański (African Burial Ground), odkryty w Nowym Jorku podczas budowy nowego gmachu rządowego w 1991 roku. Obecnie cmentarz ten uznany jest za miejsce święte i zarejestrowany został jako zabytek o narodowym znaczeniu.

Przedstawione wyżej kryteria nie wyczerpują kwestii oceny zabytku według federalnego prawa amerykańskiego. Istotne są jeszcze dalsze kryteria, zawarte w wytycznych i innych dokumentach opracowanych przez National Park Service dla potrzeb procedury wpisu do rejestru zabytków o narodowym znaczeniu.

W szczególności trzeba jeszcze podkreślić kryteria kontekstu tematyczno-historycznego (thematic/historic context) oraz badania w ramach, tak zwanych themes and concepts.

Kontekst tematyczno-historyczny jest istotny dla oceny doniosłości historycznej danego obiektu. W szczególności chodzi o ustalenie jego znaczenia w świetle historii zaspokajania określonych potrzeb przez tego rodzaju obiekty. Podawanym przykładem jest osadzenie zachowanego, jednoklasowego budynku szkolnego w kontekście rozwoju edukacji w danym stanie i ilości zachowanych podobnych budynków szkolnych<sup>17</sup>.

Proces badawczy themes and concepts służy ocenie doniosłości kulturowej danego obiektu w szerokiej perspektywie, uwzględniającej zarówno czynniki miejscowe, jak i ogólnonarodowe. Bada się zatem szereg szczegółowych aspektów, takich jak, między innymi, życie i rolę zwykłych ludzi w historii lokalnej, stanowej i narodowej, a jednocześnie kontekst migracji ludności, zmiany krajobrazu politycznego, rozwój gospodarki, nauki i technologii, przekształcenia środowiska, czy zmieniającą się rolę USA na świecie<sup>18</sup>. W ramach tych badań wydzielono osiem kategorii tematycznych.

1. Peopling Places: W ramach tego tematu bada się zmiany demograficzne społeczeństwa amerykańskiego, strukturę rodziny, styl życia, zdrowie, zasady żywienia, migracje i kwestie pochodzenia etnicznego.
2. Creating Social Institutions and Movements: Przedmiotem zainteresowania jest tutaj zrzeszanie się społeczeństwa w różnego rodzaju stowarzyszeniach i organizacjach, które odgrywają dużą rolę społeczną i kształtują społeczeństwo jako całość. Temat ten obejmuje wszelkiego rodzaju formy organizacyjne, w tym także kościoły i organizacje religijne.
3. Expressing Cultural Values: Wchodzą tu obiekty związane z wszystkimi rodzajami sztuk pięknych i osiągnięć intelektualnych. Przykładem jest farma w Północnej Karolinie, w której mieszkał uznany poeta amerykański Robert Frost.
4. Shaping the Political Landscape: Ten temat obejmuje instytucje na wszystkich poziomach, od plemiennych do federalnych, które miały wpływ na politykę. W grę wchodzi zarówno miejsca związane z wpływowymi postaciami, ruchami społecznymi, czy wydarzeniami wojennymi czy politycznymi. Budynek poddania się armii gen. Roberta Lee wojskom gen. Uliksesa Granta, co doprowadziło do zakończenia wojny domowej jest przykładem obiektu uwzględnionego w tej kategorii.
5. Developing the American Economy: Miejsca i obiekty związane z produkcją, dystrybucją, życiem robotników, itd. Henry Ford's Highland Park Plant, gdzie zbudował w 1909 roku linię

<sup>17</sup> Supra, str. 144.

<sup>18</sup> Supra, str. 144 et seq.

montażową dla produkcji samochodów.

6. Expanding Science and Technology: Laboratorium Edisona w West Orange, New Jersey.
7. Transforming the Environment: Obejmuje, między innymi, miejsca widocznej ingerencji człowieka w środowisko, itp., a także miejsca pierwotne, jak Yosemite National Park in Kalifornia od 1890 roku.
8. Changing Role of United States in the World Community: Dokumentacja dyplomacji, handlu, wymiany kulturalnej, bezpieczeństwa i obrony oraz imperializmu.

Dla oceny obiektu zabytkowego w kontekście możliwości wpisania go do National Register istotne znaczenia ma w końcu zbadanie go w świetle, tak zwanych, „kryteriów wykluczających” (criteria for exclusion)<sup>19</sup>. Są one wyjątkowe na tle prawa innych państw, gdyż zwykle podaje się jedynie kryteria pozytywne, kwalifikujące obiekty do rejestracji jako chronione zabytki. Jak wynika z wytycznych<sup>20</sup>, jest ogólną zasadą, że nie rejestruje się zwykłych cmentarzy, miejsc urodzenia, grobów postaci historycznych, budowli stanowiących własność instytucji religijnych lub używanych do celów religijnych, obiektów przeniesionych z ich pierwotnej lokalizacji, rekonstrukcji budynków historycznych, obiektów o cechach głównie komemoratywnych, a nadto obiektów, które swoje znaczenie osiągnęły w ciągu ostatnich 50 lat<sup>21</sup>.

Od tej zasady istnieją jednak wyjątki, a mianowicie, będzie kwalifikować się jednak do wpisu do National Register obiekt należący do wspomnianych wyżej kategorii zabytków, jeżeli spełni następujące warunki.

- a. Obiekt religijny, jeżeli jego główne znaczenie wynika z cechującej go doniosłości architektonicznej, artystycznej lub historycznej;<sup>22</sup>
- b. Obiekt przeniesiony z jego pierwotnej lokalizacji, ale którego główne znaczenie wynika z jego doniosłości architektonicznej, artystycznej lub historycznej, względnie jego zachowana struktura jest głównie związana z postacią historyczną lub wydarzeniem;<sup>23</sup>
- c. Miejsce urodzenia lub grób postaci historycznej o wyjątkowym znaczeniu w przypadku niezachowania się odpowiedniego miejsca lub budowli związanej z aktywnym życiem takiej postaci;<sup>24</sup>
- d. Cmentarz, którego główne znaczenie wynika z znajdujących się na nim grobów osobistości o wybitnym znaczeniu, z jego wieku, wyróżniających się cechach projektowych lub związku

<sup>19</sup> Supra, str. 148.

<sup>20</sup> National Register Bulletin. II National Register Criteria for Evaluation. Criteria Considerations, str. 1.

<sup>21</sup> Ordinarily cemeteries, birthplaces, graves of historical figures, properties owned by religious institutions or used for religious purposes, structures that have been moved from their original locations, reconstructed historic buildings, properties primarily commemorative in nature, and properties that have achieved significance within the past 50 years (...).

<sup>22</sup> a. Religious property deriving primary significance from architectural or artistic distinction or historical importance;

<sup>23</sup> b. A building or structure removed from its original location but which is primarily significant for architectural value, or which is the surviving structure most importantly associated with a historic person or event;

<sup>24</sup> c. A birthplace or grave of a historical figure of outstanding importance if there is no appropriate site or building associated with his or her productive life;

z wydarzeniami historycznymi;<sup>25</sup>

- e. Zrekonstruowana budowla, jeżeli została właściwie wykonana w odpowiednim otoczeniu i prezentuje w istotny sposób część planu rewitalizacji, a nie zachował się jej odpowiednik;<sup>26</sup>
- f. Obiekt głównie komemoratywny w swym przeznaczeniu, jeżeli jego projekt, wiek, tradycja lub wartość symboliczna nadaje mu jako takiemu wyjątkowe znaczenie;<sup>27</sup>
- g. Obiekt, które swoje znaczenie osiągnął w ciągu ostatnich 50 lat, jeżeli jednak ma wyjątkowe znaczenie.<sup>28</sup>

Definicje wyjątków od kryterium wykluczającego wpis do rejestru nie wymagają dalszego wyjaśnienia. Należy jedynie dodać, że podany na końcu minimalny okres dawności, tak zwane, the fifty years rule, jest powszechnie akceptowany, aczkolwiek zwraca się uwagę na jego rosnącą nieadekwatność w przypadku obiektów zbyt młodych dla dokonania wpisu do rejestru, które mimo to uważane są za zasługujące na ochronę, tym bardziej gdyby miały zostać zburzone lub całkowicie zmienione. Jak przykłady takich budowli podaje się w literaturze Sony Building w Nowym Jorku z 1984 roku oraz The Getty Center and Museum w Los Angeles, ukończone w 1997 roku<sup>29</sup>.

Obok podstawowej kategorii zabytków wpisywanych do National Register of Historic Places prawo amerykańskie wyróżnia jeszcze osobną, węższą kategorię zabytków, które rejestrowane są jako, tak zwane, National Historic Landmarks. Należą tutaj obiekty o szczególnym znaczeniu historycznym, „które wyrażają wspólne więzi pomiędzy wszystkimi Amerykanami”<sup>30</sup>. Proces ich kwalifikacji przebiega tak samo jak ocena zabytków wpisywanych do National Register i generalnie w oparciu o te same zasady. Istniejące różnice „podnoszące” znaczenie tych zabytków dla historii Stanów Zjednoczonych odczytać można w uwidaczniających to rozszerzonych kryteriach ewaluacji. Otóż zgodnie z National Historic Landmark Criteria<sup>31</sup>, kryterium „znaczenia narodowego” (national significance) spełnią „dystrykty, miejsca, budowle, struktury i obiekty, które posiadają wyjątkową wartość lub jakość dla zobrazowania lub interpretacji dziedzictwa Stanów Zjednoczonych w historii, architekturze, archeologii, technice i kulturze oraz cechują się wysokim stopniem integralność miejsca, projektu, otoczenia, materiałów, wykonania, wrażenia i związku, a ponadto:

1. Są związane z wydarzeniami które miały istotny wpływ na bieg historii Stanów Zjednoczonych i za takie są uznawane lub w sposób szczególnie je reprezentują, a nadto, z których może być

<sup>25</sup> d. A cemetery that derives its primary importance from graves of persons of transcendent importance, from age, from distinctive design features, or from association with historic events;

<sup>26</sup> e. A reconstructed building when accurately in suitable environment and presented in a dignified manner as part of a restoration master plan, and when no other building or structure with the same association has survived;

<sup>27</sup> f. A property primarily commemorative in intent if design, age, tradition, or symbolic value has invested it with its own exceptional significance;

<sup>28</sup> g. A property achieving significance within the past 50 years if it is of exceptional importance.

<sup>29</sup> N. Tyler, str. 140.

<sup>30</sup> NHL's are recognized as places that emphasize a common bond between all Americans. Supra, str. 151.

<sup>31</sup> Por., IX. Summary of the National Historic Landmarks Criteria for Evaluation. National Historic Landmarks Criteria. U.S. Department of the Interior. [www.nps.gov/nr/publications/bulletins/nrb15/nrb15\\_9.htm](http://www.nps.gov/nr/publications/bulletins/nrb15/nrb15_9.htm)



czerpane jego rozumienie i uznanie;<sup>32</sup>

2. Są w sposób ważny związane z życiem osób o znaczeniu ogólnonarodowym w historii Stanów Zjednoczonych;<sup>33</sup>
3. Reprezentują pewną wielką ideę lub ideał obywateli amerykańskich;<sup>34</sup>
4. Zawierają cechy odróżniające przykład typu architektury wyjątkowo wartościowy dla badań okresu, stylu lub sposobu konstruowania, albo stanowią znaczący, odróżniający się i wyjątkowy obiekt, którego elementy mogą być pozbawione cech wyróżniających się indywidualnie;<sup>35</sup>
5. Składają się z integralnych części otoczenia nie mających wystarczającego znaczenia w sensie związku historycznego lub wartości artystycznej, wystarczającej dla indywidualnego uznania, ale łącznie stanowią całość o wyjątkowym znaczeniu historycznym lub artystycznym, względnie w sposób wyjątkowy upamiętniają lub obrazują sposób życia lub kulturę;<sup>36</sup>
6. Zawierają w sobie lub prawdopodobnie zawierają ważną informację o dużym znaczeniu ujawniającą nowe kultury lub ilustrującą okresy osiedlenia większych obszarów Stanów Zjednoczonych. Chodzi o miejsca zawierające lub w wysokim stopniu prawdopodobieństwa zawierające dane w istotnym stopniu wzruszające teorie, koncepcje i idee.<sup>37</sup>

Na zasadzie identycznej jak w przypadku zabytków kwalifikowanych do National Register of Historic Places także i w przypadku National Historic Landmarks przyjęto kryteria wykluczające i wyjątki od tych kryteriów. Są one w obu przypadkach podobne<sup>38</sup>.

Opisane wyżej kryteria dla National Historic Landmarks pozwoliły zakwalifikować do tej kategorii około 3000 obiektów, co stanowi około 3% ogólnej liczby ponad 90 000 obiektów wpisanych o National Register. Jako najbardziej typowe podaje się w literaturze obiekty takie jak rezydencja Graceland Mansion piosenkarza Elvisa Presleya, Mount Vernon, Pearl Harbor, Apollo Mission Control

<sup>32</sup> 1. That are associated with events that have made a significant contribution to, and are identified with, or that outstandingly represent, the broad national patterns of United States history and from which an understanding and appreciation of those patterns may be gained;

<sup>33</sup> 2. That are associated importantly with the lives of a persons nationally significant in the history of United States;

<sup>34</sup> 3. That represent some great idea or ideal of the American people;

<sup>35</sup> 4. That embody the distinguishing characteristics of an architectural type specimen exceptionally valuable for a study of a period, style or method of construction, or that represent a significant, distinctive and exceptional entity whose components may lack individual distinction;

<sup>36</sup> 5. That are composed of integral parts of the environment not sufficiently significant by reason of historical association or artistic merit to warrant individual recognition but collectively compose an entity of exceptional historical or artistic significance, or outstanding commemorate or illustrate a way of life or culture;

<sup>37</sup> 6. That have yielded or may be likely to yield, information of major scientific importance by revealing new cultures, or by shedding light upon periods of occupation over large areas of the United States. Such sites are those which have yielded, or which may reasonably be expected to yield, data affecting theories, concepts and ideas to a major degree.

<sup>38</sup> Por., IX. Summary of the National Historic Landmarks Criteria for Evaluation. National Historic Landmarks Exclusions, str. 2. Tamże: Exclusions and exceptions to the exclusions, str. 4. U.S. Department of the Interior. [www.nps.gov/nr/publications/bulletins/nrb15/nrb15\\_9.htm](http://www.nps.gov/nr/publications/bulletins/nrb15/nrb15_9.htm)



Centem, the Martin Luter King Jr. Birthplace oraz więzienie na wyspie Alcatraz koło San Francisco<sup>39</sup>.

Dla pełni obrazu amerykańskiego systemu kwalifikacji prawnej zabytków trzeba dodać, że obok scharakteryzowanych wyżej kryteriów stosowanych na poziomie federalnym, dla oceny zabytków o znaczeniu ogólnonarodowym w praktyce ochrony dziedzictwa w USA ogromną rolę odgrywa prawo stanowe oraz lokalne. To na władzach stanowych i miejskich oraz osobach prywatnych i organizacjach społecznych spoczywa ciężar ochrony i opieki nad ogromnym dziedzictwem nie mieszczącym się w relatywnie wąskiej kategorii zabytków objętych rejestrami federalnymi. Do kompetencji legislatur stanowych należy przyjmowanie ustaw o ochronie dziedzictwa na terenie danego stanu, a władze miejskie przyjmują lokalne regulacje (zoning law) wprowadzające strefy ochronne w miastach, tak zwane, historic districts. W obu tych przypadkach przyjmowane akty prawne nie zawierają jednak innych, względnie nowych kryteriów i opierają się na standardach przyjętych w omówionym już prawie federalnym<sup>40</sup>. Inaczej jednak jak w tym prawie na poziomie stanowym i miejskim głównym punktem odniesienia kryteriów kwalifikacyjnych jest lokalna historia bądź ogólnie lokalne znaczenie danego obiektu. Przy wyznaczaniu dystryktów historycznych dochodzą jeszcze wartości estetyczne. Warto podkreślić, że taki instrument prawny ochrony zabytków w USA ma już swoją historię, który generalnie wyprzedza kraje europejskie o dłuższej tradycji ochrony dziedzictwa. Pierwszy dystrykt historyczny ustanowiony został bowiem w 1931 roku w mieście Charleston w Karolinie Północnej a w ostatecznej formie obejmuje on dzisiaj 572 budynki historyczne. Drugim została w 1936 roku stara francuska dzielnica Vieux Carré w Nowym Orleanie, która swe początki wywodzi z czasów założenia miasta przez francuskich osadników w 1721 roku. Wyznaczanie dystryktów historycznych jest w Stanach Zjednoczonych bardzo popularne, szczególnie po konferencji burmistrzów miast w 1966 roku, a temat ten ma ogromną literaturę<sup>41</sup>. Nie sposób zatem w tym krótkim artykule omówić bliżej tego zagadnienia i musi wystarczyć wyjaśnienie, iż ustanowienie omawianego dystryktu polega na poddaniu danej dzielnicy miasta, czy zespołu zabudowy specjalnemu reżimowi prawnemu, który służy do kontroli aktywności budowlanej na tym terenie. Jak wyjaśnia się w literaturze, jest pięć powodów uzasadniających wprowadzanie tego typu regulacji: 1. Ochrona znajdujących się tam zabytków. 2. Kontrola nowych inwestycji. 3. Zachęta do rewaloryzacji. 4. Stabilizacja lub wzrost wartości nieruchomości. 5. Rozwijanie relacji społecznych i promocji<sup>42</sup>. Kończąc uwagi na temat zoning law trzeba jeszcze zwrócić uwagę na ogromną rolę orzecznictwa sądowego, które pozwala rozstrzygać konflikty, jakie mogą powstawać przy daleko idącym ograniczeniu prawa własności zabytków, wynikającym z tego prawa. We wskazanym już na

<sup>39</sup> N. Tyler, str. 150–151.

<sup>40</sup> R. E. Site, A. J. Lee: *The American Mosaic. Preserving a Nation's Heritage*. US/ICOMOS, Washington 1987, str. 36 et seq.

<sup>41</sup> Por., A. J. Lee (Ed): *Past meets future: Saving America's historic environment*. The Preservation Press, Washington 1992, str. 52–53, w literaturze polskiej por., W. Kowalski: *Historic District Law – Prawo kompleksowej rewaloryzacji i ochrony zabytkowych zespołów staromiejskich w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej*. Ochrona Zabytków 1984, nr 1 oraz tenże: *Strefa ochrony konserwatorskiej jako forma ochrony prawnej historycznych centrów miejskich*. W: *Miasto historyczne. Potencjał dziedzictwa*. Kraków 1997, str. 88 et seq.

<sup>42</sup> There are five reasons to establish historic district: (1) as protection of historic properties, (2) to control new development, (3) as a redevelopment incentive, (4) to stabilize or increase property values, and 5) to foster public relations and promotion. N. Tyler, str. 156.

wstępie artykule omówiłem krótko podstawowe orzeczenia w tym zakresie<sup>43</sup>, można ograniczyć się przeto w tym miejscu do przypomnienia, że były to wyroki w sprawach *Berman v. Parker*<sup>44</sup> z 1954 roku oraz *Maher v. City of New Orleans*<sup>45</sup> z 1974 roku. Ich ogromne znaczenie dla rozwoju *zoning law* polega na dopuszczeniu po raz pierwszy w amerykańskim orzecznictwie sądowym ograniczeń prawa własności w celu ochrony wartości estetycznych lub historycznych. Wcześniej sądy zgadzały się na takie ograniczenia wyłącznie w wypadku konieczności zapewniania bezpieczeństwa publicznego lub ochrony zdrowia<sup>46</sup>. W sprawie *Berman v. Parker* sędzia rozszerzył te powody o kryterium estetyczne stwierdzając: „Problem dobra publicznego jest pojęciem szerokim i dotyczy wielu zagadnień. Obejmuje wartości zarówno duchowe, jak i materialne, estetyczne i ekonomiczne. Władze mają niewątpliwie prawo decydować o tym, że zarządzane przez nie miasto powinno być piękne i czyste, dobrze zaplanowane i bezpieczne, mają też obowiązek dbać o zdrowie mieszkańców”<sup>47</sup>.

Jak wyjaśniłem na wstępie niniejszego artykułu, poddane w nim analizie prawo amerykańskie może być interesujące dla praktyki polskiej, gdyż syntetyczne kryteria kwalifikacyjne zabytku wskazane w ustawie uzupełnione są szczegółowymi wyjaśnieniami i instrukcjami, wskazującymi właściwy sposób ich interpretacji. Takież kryteria zawarte w prawie państw europejskich, a w tym i polskim są wprawdzie również bardzo ogólne, ale nie towarzyszą im już jednak dalsze przepisy uszczegóławiające, co pozostawia zbyt dużo swobody stosującym je organom. Prowadzić to może w praktyce do braku jednolitości w stosowaniu prawa, wynikającego z różnorodnej interpretacji zbyt ogólnych przepisów ustawowych. W konsekwencji istnieje duże prawdopodobieństwo wystąpienia znacznej różnorodności ocen przy kwalifikacji obiektów do wpisu do rejestru zabytków, a nadto bardzo utrudnione jest prawidłowe uzasadnianie decyzji podejmowanych w tym zakresie przez wojewódzkich konserwatorów zabytków. W praktyce stosowania prawa w innych dziedzinach brakuje tej łagodzącej orzecznictwo sądowe, które dostarcza odpowiednią wykładnię mniej jasnych lub zbyt ogólnych przepisów ustawy. Jak na razie nasze orzecznictwo sądowe dotyczące ochrony dziedzictwa jest zbyt skąpe, aby mogło pełnić podobną rolę. Jak zatem wygląda w omawianym kontekście prawo polskie i jakie wnioski należałoby wyciągnąć z porównania go z omówionym amerykańskim systemem prawnym?

Klasyfikacja zabytków w Polsce opiera się o syntetyczną i jednolitą definicję zabytku<sup>48</sup>. Składa się ona z dwóch części. Ogólnego wskazanie rodzajów rzeczy, które mogą być zabytkami oraz kryteriów warunkujących wpisanie ich do rejestru jako zabytków. W porównaniu z rozwiązaniem amerykańskim część pierwsza jest bardziej syntetyczna „nieruchomość lub rzecz ruchomą, ich części lub zespoły”, ale w dalszych przepisach ustawy zawarte zostały przykłady zabytków ruchomych i nieruchomych podane nawet bardziej drobiazgowo niż to ma miejsce w cytowanym wyżej sec. 101. (a) (1) (A) ustawy

<sup>43</sup> W. Kowalski: *Wartość jako kryterium ...*, str. 120–121.

<sup>44</sup> *Berman v. Parker*, 348 U.S. 26, 33 (1954).

<sup>45</sup> *Maher v. City of New Orleans*, 371 F. Supp. 653, 663 (E. D. La. 1974).

<sup>46</sup> Zasada ta ustanowiona została w 1909 roku w orzeczeniu *Welch v. Swasey*, 214 U. S. 91, 53, L. Ed. 923, 29 S. Ct. 567.

<sup>47</sup> Por., W. Kowalski: *Strefa ochrony...*, str. 96–97.

<sup>48</sup> Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami z dnia 23 lipca 2003 roku. DU 2003, nr 162, poz. 1568, z późn. zm., cyt., dalej jako: „ustawa”. Zgodnie z art. 3 pkt 1 tej ustawy za zabytek uważa się „nieruchomość lub rzecz ruchomą, ich części lub zespoły, będące dziełem człowieka lub związane z jego działalnością i stanowiące świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową”.

z 1966 roku<sup>49</sup>. Dla niniejszych rozważań ważniejsza jest jednak część druga definicji. Zawiera ona bowiem podstawowe w omawianym kontekście zabytków kryteria kwalifikacyjne, warunkujące wpis danego obiektu do rejestru. Aby zatem można było dokonać tego wpisu obiekt: – musi być dziełem człowieka lub musi być związany z jego działalnością, – musi być świadectwem minionej epoki bądź zdarzenia, – musi posiadać wartość historyczną, artystyczną lub naukową, – ze względu na posiadanie jednej lub więcej tych cech jego zachowanie leży w interesie społecznym. Podobnie jak w powołanej ustawie amerykańskiej z 1966 roku również te kryteria mają charakter syntetyczny, ale w przeciwieństwie do obszernie cytowanych wyżej wytycznych, zawierających oficjalne ich wyjaśnienie, w prawie polskim brak jest jakichkolwiek dalszych wskazówek interpretacyjnych, które pozwoliłyby na jednolite stosowanie tych kryteriów przez organy konserwatorskie. Jak już podnosiłem to w kilku miejscach<sup>50</sup>, problemy budzi przede wszystkim pojęcie „miniona epoka bądź zdarzenie” „wartość historyczna, artystyczna lub naukowa” oraz „interes społeczny” jako przesłanka konieczności zachowania zabytku. Nie ma potrzeby powtarzania zawartych tam argumentów, można jedynie ograniczyć się do stwierdzenia, że w świetle potrzeby ochrony coraz to nowszych obiektów, które mogą ulec zniszczeniu na skutek ogromnej skali realizowanych w naszym kraju inwestycji, wpisuje się do rejestru obiekty, na przykład, nie należące jeszcze do „minionej epoki”. Formalista mógłby w tej sytuacji mówić o naruszeniu prawa, a w konsekwencji nawet o wadliwości takich decyzji, ale kto jest w stanie i na podstawie jakich kryteriów jednoznacznie stwierdzić, że, na przykład, malowidła Jerzego Nowosielskiego z lat 70-tych w kościele w Wesołej należą lub nie należą do epoki już „minionej”?<sup>51</sup> Udzielenie odpowiedzi na to pytanie ma istotne znaczenie, gdyż od niej zależy uznanie ważności wpisania tych malowideł do rejestru, gdyby oczywiście ktoś taką wątpliwość podniósł. W obecnym stanie prawnym ocena podobnych przypadków zależy w całości od wiedzy i uznania wojewódzkiego konserwatora zabytków, podejmującego decyzję w konkretnej sprawie.

Już tylko na podstawie tego przykładu, ale także odwołując się do dalszych, zawartych w podanej literaturze, można stwierdzić, że istnieje pilna potrzeba opracowania wytycznych interpretacyjnych do stosowania naszej ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Mogłyby być one zawarte w aktach wykonawczych do ustawy obowiązującej, bądź winny znaleźć się w ewentualnie nowych aktach prawnych. Nie chodzi przy tym o jakiekolwiek niewolnicze kopiowanie wzorca amerykańskiego, ale skorzystanie z niego jako spełniającego swoją rolę przykładu przepisów szczegółowych, które powinny być wykorzystane stosownie do charakteru i potrzeb ochrony naszego dziedzictwa kulturowego.

<sup>49</sup> Zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy zabytki ruchome będące, w szczególności: a) dziełami sztuk plastycznych, rzemiosła artystycznego i sztuki użytkowej, b) kolekcjami stanowiącymi zbiory przedmiotów zgromadzonych i uporządkowanych według koncepcji osób, które tworzyły te kolekcje, c) numizmatami oraz pamiątkami historycznymi, a zwłaszcza militariami, sztandarami, pieczęciami, odznakami, medalami i orderami, d) wytworami techniki, a zwłaszcza urządzeniami, środkami transportu oraz maszynami i narzędziami świadczącymi o kulturze materialnej, charakterystycznymi dla dawnych i nowych form gospodarki, dokumentującymi poziom nauki i rozwoju cywilizacyjnego, e) materiałami bibliotecznymi, o których mowa w art. 5 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (Dz. U. Nr 85, poz. 539, z 1998 r. Nr 106, poz. 668, z 2001 r. Nr 129, poz. 1440 oraz z 2002 r. Nr 113, poz. 984),

<sup>50</sup> Nie oznacza to oczywiście braku problemów z jej interpretacją i stosowaniem w praktyce, por., szersze omówienie tego zagadnienia, W. Kowalski: *Prawna problematyka konserwacji zabytków*. W: B. Szymgin (Red): *Współczesne problemy teorii konserwacji w Polsce*. Warszawa-Lublin 2008, str. 51 et seq.

<sup>51</sup> Por., W. Kowalski: *Prawno-autorskie aspekty ochrony dziedzictwa kulturowego*. W: *Kultura w praktyce. Zagadnienia prawne*. Tom 2, Poznań, PTPN 2013, str. 181–183.

W przekonaniu autora niniejszego artykułu nie ulega bowiem wątpliwości, że możliwe szczegółowe wytyczne do stosowania kryteriów, na przykład, „minionej” epoki, „wartości historycznej, artystycznej lub naukowej”, czy wspomnianego „interesu społecznego” pozwoliłyby osiągnąć co najmniej trzy cele. Po pierwsze, wojewódzkim konserwatorom będzie łatwiej dokonywać oceny konkretnego obiektu, gdyż wypełniając swoistą ankietę kryteriów kwalifikacyjnych będzie musiał opierać się na faktach i danych zebranych o obiekcie, a nie tylko na własnej intuicji jak to często zdarza się obecnie. Po drugie, decyzja o wpisie do rejestru będzie pełniejsza i oparta na konkretach, co jest ważne w świetle występującej coraz częściej kontroli wpisów przez sądy, które dokonywałyby wówczas oceny decyzji również w świetle tych samych wytycznych. Po trzecie wreszcie, stosowanie wytycznych przez służbę konserwatorską zapewniłoby jednolitość ocen w kwalifikacji obiektów do wpisu do rejestru zabytków w skali całego kraju.